

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 17520101151149

UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

地方融资平台财务管理和信息披露问题研究

Research on the Financial Management and Information
Disclosure of the Local Financing Platforms

林可欣

指导教师姓名: 李建发 教授

专 业 名 称: 会 计 学

论文提交日期: 2013 年 4 月

论文答辩时间: 2013 年 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2013 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

地方融资平台的发展历程是我国城市化进程的一个缩影。我国城市化战略的正式提出可以追溯到 1978 年的经济体制改革，地方融资平台的萌芽期也大致始于上世纪八十年代。伴随着我国城市化进程的快速发展，公众对基础设施建设的需求大幅增长，地方政府肩负着更多促进城市经济发展、城市基础设施建设和改善城市居住环境的重任。尤其是 1994 年分税制改革以后，地方政府的财政收入不足、事权过重的现象使得地方政府迫切需要一种新的融资工具来满足城市基础设施建设的资金需求，地方融资平台也因此开始了快速发展。2008 年全球金融危机的爆发成为地方融资平台高速发展的一个契机。为了减少金融危机对我国经济造成的冲击，中央实施了积极的财政政策和适度宽松的货币政策，并推出了 4 万亿元的投资计划。为配合中央的经济刺激计划，地方政府纷纷成立了各式各样的地方融资平台，将其作为地方政府筹集资金的主要渠道，在促进经济回暖确实发挥了积极的作用。然而，随着地方融资平台规模的急剧膨胀，融资平台管理不规范的现象愈加突出，由于举债过多，地方融资平台出现了严重的债务风险，甚至可能进一步演变为财政风险和金融风险。地方融资平台的风险问题引起了政界和学术界的重视，各方学者纷纷提出了相关的风险防范措施。

本文在总结前期学者研究成果的基础上，立足于地方融资平台所处的制度背景，分析了地方融资平台风险产生的根本原因和现实因素；运用公共财务管理和政府会计理论，对地方融资平台的财务管理和信息披露状况进行了详细的介绍，并研究如何规范地方融资平台的财务管理和信息披露，以防范债务风险。从地方融资平台的财务管理层面和信息披露层面两个角度出发，突出地方融资平台作为地方政府的特殊融资工具的本质，有利于准确认识地方融资平台与地方政府之间的背景关系和运作机制，厘清地方融资平台风险的责任主体，规范地方融资平台的内外部管理。通过研究地方融资平台的风险问题，改革我国的投融资模式和财政体系，前瞻我国政府会计的改革方向，完善政府的财务报告体系，转变政府职能，更好地提供公共产品和公共服务，对实现我国城市化平稳高效的发展具有巨大的理论和现实意义。

关键词：地方融资平台；债务风险；财务管理；信息披露

Abstract

The process of local financing platforms development is sort of microcosm of the urbanization process in our country. The strategy of urbanization of the country was first officially proposed in 1978, when the reform of the economic structure was carried on. The early stage of the local financing platform also appeared in the 1980s. With the rapid development of the urbanization process in our country, public demands for the urban infrastructure increased sharply and the local government undertook more obligations of promoting the urban development, building the urban infrastructures and improving the public living conditions. Especially after the tax sharing system in 1994, the phenomena of the revenue shortfall and administrative powers overweight was more obvious. Therefore the local government was driven to apply a powerful new financial instrument to meet the capital needs of the infrastructure building, thus bringing the fast development of the local government platforms. It was the worldwide financial crisis in 2008 that gave the local financing platforms an opportunity to develop dramatically. The federal government employed an active fiscal policy and a moderately loose monetary policy, and brought forward an investment plan of four hundred billion to relieve the impact of the financial crisis on the economy. Meanwhile, the local government set up all sorts of local financing platforms to allocate funds to implement the investment plan of the federal government. The local financing platforms did play an active role in the economic recovery, but debt risk of the local financing platforms got worse during its scale expansion. Irregular management existed in the local financing platforms, and it bore more and more debt. What is worse, the debt crisis could evolve to the fiscal risk and financial risk. The risk of the local financing platforms attracted the attention of the politics and the academia, and they proposed kinds of risk prevention measures.

Based on summarizing the early research results and on the basis of the background of China, this essay analyzes the root cause and real factors of the risk of the local financing platforms, applies the theory of the public financial management and government accounting to introduce the financial management and information disclosure of the local financing platforms particularly, and researches on how to regulate the two aspects to prevent the debt risk of the local financing platforms. Viewed from the aspects of the financial management and the information disclosure,

it highlights the function of the local financing platforms as a financing tool of the local government, which will contribute to a close look at the relationship and mechanism of the local government and the local financing platforms, clarifies the liability subject of risk of the local financing platforms, and standardizes the internal and external management of the local financing platforms. Research on the risk of the local financing platforms contributes to the reform of the investing financing and fiscal systems, forward insight to the direction of the reform of the government accounting in our country, improvement of the government financial reporting system, and the transformation of government functions to provide a better public service. Above all, the research is of great significance for smooth and efficient urban development theoretically and practically.

Key Words : Local Financing Platforms ; Debt Risk ; Financial Management ; Information Disclosure

目录

摘要.....	I
Abstract	II
第一章 绪论.....	1
第一节 研究背景和意义	1
一、研究背景.....	1
二、研究意义.....	3
第二节 文献综述	3
一、国外文献.....	3
二、国内文献.....	9
第三节 研究框架、研究方法和主要创新、不足之处.....	13
一、研究框架.....	13
二、研究方法.....	14
三、本文主要的创新和不足之处.....	14
第二章 地方融资平台及其财务管理与信息披露概况	16
第一节 地方融资平台的定义、属性与分类.....	16
一、地方融资平台的定义.....	16
二、地方融资平台的部门属性.....	17
三、地方融资平台的分类.....	17
四、地方融资平台的基本特点.....	18
第二节 地方融资平台的设立和经营情况	19
一、地方融资平台发展概况.....	19
二、地方融资平台的资本金来源.....	19
三、地方融资平台的项目融资方式.....	21
四、地方融资平台资金的使用和归还.....	22
第三节 地方融资平台的财务管理及信息披露情况	22
一、地方融资平台财务管理及信息披露的相关法规规定.....	23
二、地方融资平台的财务管理.....	24
三、地方融资平台的信息披露.....	26

第三章 地方融资平台风险及其成因分析	29
第一节 地方融资平台风险产生的根本原因——委托代理问题	29
一、委托代理理论	29
二、地方融资平台与地方政府的委托代理问题	30
三、地方融资平台与金融机构的委托代理问题	31
四、地方融资平台与金融市场的委托代理问题	31
五、地方政府与中央政府的委托代理问题	31
第二节 地方融资平台的风险爆发的导火索——“土地财政”	32
一、何为“土地财政”？	32
二、“土地财政”与地方融资平台的联系	33
三、地方融资平台可能存在的风险	35
第三节 地方融资平台风险的内部因素	36
一、地方融资平台承担的项目以公益性和准公益性项目为主	37
二、地方融资平台的财务管理存在的主要问题	37
三、地方融资平台缺少一套特定的会计核算制度，信息披露不透明	39
第四节 地方融资平台风险的外部因素	40
一、财政体制风险	41
二、政府治理风险	42
三、政策法规变化频繁	43
四、监管机制不足	44
第四章 地方融资平台风险防范和规范管理的主要对策	46
第一节 理顺地方融资平台与政府财政关系，加强监管	46
一、地方融资平台的准确定位	46
二、理顺地方融资平台与政府财政关系	47
三、建立健全法规制度，加强对地方融资平台的监管	49
第二节 规范地方融资平台的财务管理，兼顾公平与效率	49
一、明确地方融资平台的财务管理目标和任务	50
二、明确地方融资平台的“法人”地位，建立风险分担机制	50
三、发展地方融资平台投资主体、融资方式的多元化	51
四、引入市场竞争机制，提高资金的使用效率	52

五、建立风险预警机制，降低债务违约风险.....	53
六、建立偿债基金，为偿还债务积累资金.....	54
第三节 完善政府的财务报告体系，规范地方融资平台的信息披露	54
一、改革“预算会计”，完善政府财务报告体系，落实政府的公共受托 责任.....	55
二、增加或有负债的披露，推动政府债务科学管理.....	56
三、加强政府审计力度，强化监管环境.....	57
第四节 其他措施	58
一、适当放开地方政府的发债权.....	58
二、加强金融机构的监管力度.....	58
第五章 结论.....	60
参考文献	61
致谢语	65

Contents

Abstract in Chinese	I
Abstract in English.....	II
Chapter I Introduction.....	1
Section1 Background and significance of the research.....	1
1.1 Background	3
1.2 Significance	3
Section2 Literature review	3
2.1 Foreign literature	3
2.2 Domestic literature	9
Section3 Framework, methods, main innovation and deficiency of the research	13
3.1 Framework	13
3.2 Methods	14
3.3 Main innovation and deficiency	14
Chapter II Financial management and information disclosure of LFPs.....	16
Section1 Definition, properties and classification of LFPs	16
1.1 Definition of LFPs	16
1.2 Properties of LFPs.....	17
1.3 Classification of LFPs	17
1.4 The basic characteristics of LFPs	18
Section2 Establishment and operating conditions of LFPs.....	19
2.1 General situation of the development of LFPs	19
2.2 Source of capital of LFPs	19
2.3 Financing way of project of LFPs.....	21
2.4 Use and return of funds of LFPs.....	22
Section3 Conditions of financial management and information disclosure of LFPs	22
3.1 Relevant regulations of financial management and information disclosure of LFPs	23
3.2 Financial management of LFPs.....	24
3.3 Information disclosure of LFPs.....	26

Chapter III Risk of LFPs and analysis of the risk	29
Section1 Root cause of the risk of LFPs——Principal-agent problems	29
1.1 Theory of Principal-agent	29
1.2 Principal-agent problems of LFPs and local government	30
1.3 Principal-agent problems of LFPs and financial institution	31
1.4 Principal-agent problems of LFPs and financial market	31
1.5 Principal-agent problems of local government and central government	31
Section2 Trigger of the risk outbreak of LFPs——“Land finance”	32
2.1 Introduction of “Land finance”	32
2.2 Links between “Land finance” and LFPs	33
2.3 Potential risks of LFPs	35
Section3 Internal factors of risk of LFPs	36
3.1 Public welfare and quasi-public welfare projects by LFPs	37
3.2 Major problems of financial management of LFPs	37
3.3 Lack of a set of specific accounting system and low information transparence	39
Section4 External factors of risk of LFPs	40
4.1 Risks of financial systems	41
4.2 Risks of governance	42
4.3 Frequent change of policies and regulations	43
4.4 Lack of supervision mechanism	44
Chapter IV Main strategies of standard management of LFPs and preventing its risks	46
Section1 Straightening out relations between LFPs and government finance and strengthening supervision	46
1.1 Precise position of LFPs	46
1.2 Straightening out relations between LFPs and government finance	47
1.3 Settig up a sound system of laws and regulations and strengthening supervision on LFPs	49
Section2 Standardizing financial management of LFPs and balancing fairness and efficiency	49
2.1 Defining financial management objectives and tasks of LFPs	50

2.2 Defining the status of a legal person of LFPs and establishing risk-sharing mechanism	50
2.3 Diversifying investors and financing methods of LFPs	51
2.4 Introducing market mechanism and enhancing the fund use efficiency	52
2.5 Setting up a risk pre-warning mechanism and reducing the risk of default	53
2.6 Establishing the repaying fund for the debt	54
Section3 Improving the governmental financial reporting system and standardizing the information disclosure of LFPs	54
3.1 Improving the governmental financial reporting system and implementing the government's public accountability	55
3.2 Involving disclosure of contingent liabilities and promoting scientific management of government debt	56
3.3 Strengthening governmental auditing and improving regulatory environment	57
Chart4 Other strategies	58
4.1 Authorizing the local government' s right to issue bonds	58
4.2 Strengthening the supervision of financial institutions	58
Chapter V Conclusion	60
Reference	61
Acknowledgements	65

第一章 绪论

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

地方融资平台的发展历程是我国城市化进程的一个缩影。我国城市化战略的正式提出可以追溯到 1978 年的经济体制改革，地方融资平台的萌芽期也大致始于上世纪八十年代。伴随着我国城市化进程的快速发展，公众对基础设施建设的需求大幅增长，地方政府肩负着更多促进城市经济发展、城市基础设施建设和改善城市居住环境的重任。与此同时，资金短缺与城市化进程中公众对加大基础设施建设投入的增长预期两者之间的矛盾愈加突出。1994 年的分税制改革造成我国财权逐渐向中央政府集中的趋势，地方政府的财政收入与地方建设的资金需求的缺口越来越大，地方政府举债融资的现象更加普遍。进一步升级的资金短缺的矛盾迫使地方政府寻求一种新的融资工具来突破财力不足的困境，解决地方城市基础设施建设所需资金短缺的问题。在我国《预算法》明确禁止地方政府发行债券的规定下，地方融资平台成为地方政府变相融资的工具。1997 年的亚洲金融危机期间，中央实施积极的财政政策，地方政府的财政负担进一步加重，导致了地方融资平台的蓬勃发展。进入 21 世纪，地方融资平台的发展加快，并在 2008 年后呈现爆发的态势。2008 年的全球金融危机为地方融资平台高速发展提供了一个契机。为降低金融危机对我国经济的冲击，实现“保增长、扩内需”的目标，中央政府出台了一揽子刺激经济的财政政策和货币政策，并于 2008 年 11 月推出了 4 万亿元投资计划的经济刺激政策。在 4 万亿元投资中，有 2.8 万亿元需要地方政府和社会资本来承担。在此背景下，各地政府纷纷成立了各式各样的地方融资平台。根据银监会的统计数据显示，截至 2009 年 6 月末，全国各省、自治区、直辖市的地方融资平台公司数量达到 8221 家，其中县级平台达到 4907 家，地方融资平台贷款形成的债务占地方财力的比例高达 97.8%，部分城市融资平台（公司）贷款的债务率甚至超过 200%，远远高于国际平均水平的 80%-120%¹。2009 年 10 月，国家审计署在

1 数据来源：《地方政府债务规模惊人 已达财政收入 3 倍》，中国经济时报，2010 年 7 月 5 日

通过对 17 个省、市、区政府的实地调研发现，50%以上的地方融资平台债务率超过 150%²。地方融资平台迅速积聚的债务风险引起了各方人士的担忧，2010 年 9 月 13 日，时任国务院总理的温家宝同志在世界经济论坛 2010 年新领军者年会中表示：“财政金融领域的潜在风险，特别是地方政府融资平台的债务风险，这个问题由来已久，近期风险有所加大。”³这引发了社会各界对地方政府融资平台债务风险问题的高度关注。

地方融资平台是我国投融资体制改革的特殊产物，它的存在具有必然性，是我国典型的非对称型财政分权模式和《预算法》明确规定地方政府不得发行地方政府债券的法律约束等多重因素共同作用下的产物。因此，在我国的制度背景下，地方融资平台的运营有其独特的方式，带有明显的“中国特色”。我国地方政府财政模式普遍以“土地财政”为特征，作为地方政府主要收入来源的土地相关收益与地方融资平台的债务运作有着密切的联系。在地方融资平台成立之初，政府通过注入土地，实行土地的资本化运作，来发挥地方融资平台债务融资的财务杠杆化效应。然而，受国际金融危机和国内宏观调控的影响，土地交易市场一度呈低迷状态，土地出让收入急剧下滑，这使得地方融资平台赖以土地资本化进行债务运作方式遇到极大的困难甚至难以继续实施，地方融资平台的借债能力迅速下降，债务风险不断扩大。而且地方融资平台债务中的相当部分属于中短期借款，2012-2013 年将进入偿债高峰期，届时地方融资平台将面临着如何筹措资金偿还债务的棘手问题。现阶段地方融资平台的财务管理不规范，资本金出资不实、平台公司空壳化、多头借贷、多头担保等现象十分普遍，这使得地方融资平台的债务偿还更是雪上加霜。地方融资平台债务风险的扩大化既是地方融资平台内部管理不规范所致，也是外部监管机制缺失所造成的。作为地方政府进行城市化建设的变通融资工具，地方融资平台的政府色彩浓厚，政府不时地干预地方融资平台的经营管理，政企不分、财务管理技术落后、运营效率低下等问题较为严重。地方政府控制下的地方融资平台投融资运作的一个特点就是地方融资平台的融资渠道主要来源于银行贷款，这使得地方融资平台的债务风险易演变成地方财政风险和金融风险。虽然地方政府主观上希望扩大地方融资平台的融资规模为地方城

2 中华人民共和国审计署：《关于 2010 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，2011 年

3 温家宝：地方政府融资平台存在债务风险 <http://finance.people.com.cn/GB/12713838.html>，2010-9-13

市化建设做贡献，但如果建立了科学的会计核算体系和规范的信息披露机制，那么地方融资平台的债务风险就能及时地被地方政府和金融机构所获得并采取有效的风险管理措施，则地方融资平台的债务风险会大为降低。然而，我国现行的预算会计存在天然的缺陷和政府财务报告体系极不完善，使得地方融资平台风险信息披露上存在片面性、滞后性、风险被低估等问题，从而无法对地方融资平台风险做出全面、客观、完整、及时的披露。

二、研究意义

地方融资平台在缓解地方城市建设资金供需矛盾，推动地方经济建设和社会发展等方面起到了积极的作用。然而，随着地方融资平台数量和规模的迅猛增长，我国相关制度的不完善和地方融资平台在运作上的不规范使其潜伏着巨大的风险，甚至将财政风险和金融风险进行捆绑而致使风险叠加。当前，地方政府融资平台的风险已经是一个不容忽视的问题。研究地方融资平台的风险，需要立足于我国的制度背景，分析地方融资平台风险产生的制度性因素，结合地方融资平台的管理现状提出改进措施，才能有的放矢，并起到标本兼治之目的。从地方融资平台的财务管理和信息披露两个层面出发，突出地方融资平台作为地方政府的特殊融资工具的本质，能准确认识地方融资平台与地方政府之间的背景关系和运作机制，厘清地方融资平台风险的责任主体，规范地方融资平台的内外部管理。通过研究地方融资平台的债务风险问题，改革我国的投融资模式和财政体系，前瞻我国政府会计的改革方向，完善政府的财务报告体系，转变政府职能，更好地提供公共产品和公共服务，对实现我国城市化平稳高效的发展具有重大的理论和现实意义。

第二节 文献综述

一、国外文献

地方融资平台是我国的特殊产物，其称谓也专属于我国。但是，无论是欧美等发达国家，还是发展中国家，建立投融资体制为公共工程项目融资都是政府经济职能之所在，尽管各国政府的融资方式和载体有所不同，但举债融资是政府为公共工程项目常用的融资工具。虽然国外很少直接对地方融资平台进行直接研究的文献，但是我们仍能从其关于政府投融资与负债的研究方面有所启发。

国外文献对政府投融资与负债的研究可以分为理论研究和实践研究两部分。

（一）理论研究

国外对政府投融资机构及负债风险的研究始于 20 世纪 80 年代，以 Hana Polackova Brixi 为代表的一些经济学家系统地分析了政府的债务风险问题。Hana Polackova Brixi(1998)提出了著名的财政风险矩阵，将政府的负债风险来源划分成四个方面，并论述了这些负债（主要从或有负债的角度）对政府财政稳定性的影响^[1]。William Easterly（1999）发现在一些西方国家中虽然地方政府表面上减少直接显性债务，但实际上导致等量的隐性债务的增加，这种财政机会主义的存在使得政府财政风险有不断扩大的趋势^[2]。Allen Schick（2000）从政府预算的角度研究了财政风险的成因及对策^[3]。Ma Jun（2002）对地方政府财政风险的监测问题进行了研究，并提出地方政府财政风险的预警机制^[4]。2002 年，Hana Polackova Brixi 和 Allen Schick 收集了 10 多篇关于政府或有负债与财政风险问题的重要文献，并编辑成《风险中的政府:或有负债与财政风险》一书，奠定了财政风险理论的分析体系^[5]。

（二）实践研究

1.关于政府融资模式方面的研究

从目前的文献来看，对地方政府在基础设施项目和公共服务的融资问题，国外学者对银行贷款、项目融资和市政债券等三种融资方式进行了重点的研究。

由于德国和英国等欧洲发展国家的金融市场比较发达，银行贷款在政府的融资过程中获得了广泛的应用，得到了国外学者的高度关注。

Myers（1984）通过对比银行贷款、股票和债券等融资方式，发现在欧美资本市场（属于半强式有效市场）中，与银行贷款方式相比，发行股票的融资方式会降低投资者对公司的信心，并产生不必要的信息不对称问题^[6]。Hart and Moore（1998）研究发现，银行贷款相对于股票等其他融资方式可以减少代理成本，提高资本的使用效率^[7]。

由于国外很多国家的地方政府都有发行市政债券的权利，因此市政债券也一直是国外学者的关注焦点。

James Leigland（1997）通过研究一些新兴经济体（如印尼、菲律宾等国）的地方政府的融资模式，指出这些发展中国家利用市政债券为城市基础设施建设

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库